

Inconsistências na fórmula de repasse de recursos às escolas públicas no Estado de Minas Gerais¹

Marcos Edgar Bassi

RESUMO

Este artigo examina o modelo de repasse de recursos às unidades escolares desenvolvido no Estado de Minas Gerais. É analisada uma das modalidades de repasse, cujo cálculo ocorre pelo mecanismo do per capita por aluno matriculado. O texto reúne argumentos que apontam para a inconsistência do modelo de alocação. Tal constatação foi verificada em duas perspectivas. Uma delas, de âmbito conceitual, valeu-se do parâmetro do custo-aluno-qualidade, enquanto que a outra, levantou dados da parcela orçamentária reservada ao ensino. Este percurso levou o autor à conclusão de que os recursos disponíveis são ainda insuficientes para a melhoria da qualidade do ensino.

Palavras-chave: política educacional; financiamento da educação; autonomia da escola; custo-aluno-qualidade; gasto-aluno/ano.

Abstract:

This article analyses the model of resources repassing to all schools units developing by Minas Gerais State. One of repassing modalities is analysed with calculation is made by means of a per capita mechanism based on each registered student. The text presents arguments that indicate the inconsistency of allocation model. Such evidence was verified in two perspectives. One of them of conceptual basis, was made use of a parameter cost-student-quality whereas the other arose data of a part of a budget reserved to education. This route led the author to conclude that available resources are already insufficient to the improvement of education quality.

Key words: educational policy, education financing, school autonomy, cost-student-quality, students expenditure.

¹ O artigo é síntese da dissertação de mestrado *Política educacional e descentralização: uma crítica a partir da análise da descentralização financeira dos recursos públicos enviados às escolas no Estado de Minas Gerais* apresentada pelo autor ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: História e Filosofia da Educação da PUC-SP sob orientação do Prof. Dr. Ruy de Quadros Carvalho em 1996.

Introdução

O presente artigo examina um dos componentes do modelo de repasse de recursos financeiros às unidades escolares de ensino fundamental adotado em Minas Gerais na reforma educacional da rede pública implementada naquele Estado, no início dos anos 90. Com base no conceito de custo-aluno-qualidade procuro demonstrar as inconsistências existentes entre o modelo de repasse de recursos e a propalada expectativa de melhoria na qualidade de ensino.

A importância do exame do modelo de repasse mineiro justifica-se na medida em que a fórmula desenvolvida - o repasse de recursos financeiros com base no cálculo de um valor *per capita* por aluno matriculado - é da mesma natureza conceitual da fórmula do gasto-aluno adotada anos depois na composição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) implementado pelo Governo Federal². O Fundef, aprovado por meio da Emenda Constitucional nº 14, em 1996, mas vigente em cada Estado da Federação a partir de 1998, passaria a funcionar como instrumento equalizador das despesas anuais realizadas por aluno, alterando profundamente o padrão de financiamento da educação. A Emenda faria com que parcela substancial dos recursos vinculados da receita de impostos e transferências que os Governos Estaduais e Municipais devem destinar à manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme previsto o Artigo 212 da Constituição Federal de 1988, fosse automática e exclusivamente destinadas às

² A primeira redação deste artigo ocorreu quando ainda tramitava no Congresso Nacional o Proposta de Emenda Constitucional nº 233 que, posteriormente, seria promulgada como Emenda Constitucional nº 14, implementando o Fundef em 1996. Esta versão procurou manter a redação original, promovendo alterações apenas quando os texto necessitou de maior clareza e adequação conceitual. Marcos Edgar Bassi. Inconsistências na fórmula de repasse de recursos...

redes de ensino que mantivessem matrícula do ensino fundamental público.

O texto está organizado em duas seções. Na primeira, analiso e comparo dois modelos de tratamento dos custos educacionais, o gasto-aluno e o custo-aluno-qualidade, adotando o segundo como parâmetro conceitual. Na segunda seção, após uma breve contextualização da reforma do ensino em Minas Gerais, examino informações sobre as despesas educacionais e retomo o parâmetro conceitual comparando-o à fórmula de repasse posta em prática neste Estado. Com essa dupla face, uma conceitual e outra prática, resalto certas inconsistências do modelo mineiro de alocação de recursos. As inconsistências levaram-me a constatação de que o arranjo de redistribuição de recursos implementado em Minas Gerais não resolve o problema crucial do sistema público de ensino, ou seja, a formulação desenvolvida não dá conta da insuficiência dos recursos financeiros para um ensino com padrões mínimos de qualidade, de acordo com o que viria a ser definido como direito à educação e dever do Estado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96, artigo 4º).

As fórmulas de repasse de recursos

As reformas educacionais empreendidas no final dos anos 80 e início dos 90 em vários Estados e grandes Municípios brasileiros, bem como a reforma no financiamento da educação protagonizada pelo Governo Federal, pautaram-se pela descentralização educacional. A iniciativa federal de reforma do financiamento provocou forte impacto na descentralização educacional, ao induzir, decisivamente a municipalização do ensino fundamental. As reformas estaduais, de modo geral, procuraram combinar a descentralização da gestão educacional, pela via da municipalização do ensino, e a descentralização da gestão

escolar, pela autonomia da escola. As municipais, por sua vez, centraram seu alcance na autonomia das escolas.

A maioria destas reformas envolveu a descentralização de recursos financeiros, seja para assegurar a autonomia das escolas, seja para conduzir e consolidar e municipalização do ensino, transferindo a gestão do ensino fundamental da órbita do estadual para a municipal.

No caso em exame, a autonomia financeira das escolas significa descentralizar ou transferir às unidades escolares parcela dos recursos orçamentários necessários à sua manutenção, cuja aplicação pode ser acompanhada de regras pré-estabelecidas pelo órgão central ou ser submetida ao crivo da própria unidade escolar para decidir sua destinação.

A descentralização financeira trouxe a necessidade de se levar em conta a composição dos custos educacionais e sua incidência na manutenção do ensino. Um dos pressupostos é que a implementação de um sistema deste tipo permitiria uma melhor alocação de recursos e dos gastos correspondentes ao ensino, o que, por sua vez, poderia contornar os critérios políticos com que eram distribuídos os recursos e também refletir na melhoria da qualidade do ensino.

No que diz respeito à redistribuição do financiamento e respectivo sistema adotado, uma questão pode sintetizar e situar o problema. Como operacionalizar racional e eficientemente e com equidade tal distribuição de recursos, atendendo as necessidades de expansão educacional e, ao mesmo tempo, contemplar a qualidade do ensino?

A resposta a esta questão pode ser buscada em pelo menos duas fórmulas. Uma delas, o conceito de gasto-aluno, foi posto em prática com a implementação do Fundef

por iniciativa do Governo Federal³. A outra formulação, o custo-aluno-qualidade (CAQ), ainda no âmbito teórico, é uma proposta defendida por educadores (MELCHIOR, 1993; MELLO, 1989; ROMÃO, 1992) e por órgãos da classe docente (APEOESP, 1996).

Na proposta do Fundef, o modelo do gasto-aluno é defendido como condição para o equacionamento da questão salarial do pessoal docente, considerada essencial para a melhoria da qualidade do ensino de 1º a 8º série (BRASIL, 1995). Ao adotar o gasto-aluno, o Governo tratou de uma forma particular os custos educacionais, substituindo o conceito já clássico de "custo" pelo termo "gasto". Assim, a unidade de custo em foco, o salário do docente, passou a ser tratada enquanto componente do gasto-aluno. Esta alteração no conceito tem a ver com uma perspectiva economicista assumida pelo Governo de atrelar os dispêndios à sua capacidade orçamentária. Em outras palavras, a questão salarial será equacionada em função das disponibilidades orçamentárias, ainda que provenientes da vinculação constitucional.

O gasto-aluno foi dimensionado a partir da proposta de elevação do percentual subvinculado especificamente para o ensino fundamental, deduzido da parcela da receita dos impostos que Estados e Municípios devem destinar para cobrir às despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. Até então, o texto constitucional de 1988 do artigo nº 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), determinava que durante os 10 anos posteriores à sua promulgação o Poder Público, compreendendo a União, o Distrito Federal e os Governos Estaduais e Municipais, deveria se esforçar para aplicar, pelo menos, 50% da vinculação prevista no artigo 212 da Constituição Federal, na universalização do ensino fundamental e na eliminação

³ A Lei nº 9.424 que regulamentou o Fundef, em 1996, substituiu a expressão gasto-aluno/ano pelo valor aluno ano.

EDUCAÇÃO: Teoria e Prática – V.14, nº 26, jan.-jun.-2006, p.155-177.

do analfabetismo. A União não vinha cumprindo a sua parcela de responsabilidade neste dispositivo.

A Emenda Constitucional do Fundef alterou o texto do artigo 60, elevando para um mínimo de 60% a parcela da vinculação para o ensino fundamental, envolvendo apenas a arrecadação dos Governos Estaduais e Municipais. O Fundef, instituído em cada Estado, seria composto com grande parte destes 60%, retornando aos sistemas de ensino que mantivessem o ensino fundamental. A participação da União no novo sistema apenas ocorreria pela complementação financeira aos fundos estaduais cuja capacidade orçamentária estivesse abaixo de um parâmetro médio de gasto-aluno adotado nacionalmente. Com esse novo desenho o Governo Federal definiu o valor do gasto-aluno ou o valor por aluno em R\$ 300,00/ano, estimando que o salário médio docente, por seu lado, alcançaria também um valor mínimo mensal de R\$ 300,00.

A defesa do gasto-aluno também foi apresentada como critério para melhorar a eficiência e a qualidade da alocação dos recursos subvinculados ao ensino fundamental. Porém, ao focar o salário docente como fator determinante para a melhoria da qualidade do ensino, o Governo Federal desconsiderou a interveniência dos outros componentes. A ausência de um estudo mais abrangente e efetivo de custos educacionais menospreza a importância dos outros insumos, tanto aqueles que ocorrem na unidade escolar quanto aqueles presentes nas instâncias centrais do sistema de ensino. O que implica em superestimar o efeito das medidas que pretendem elevar o salário médio no objetivo da melhoria da qualidade do ensino.

A proposta também desconsiderou as possíveis repercussões negativas nos outros níveis de ensino, decorrentes da redução do montante de recursos antes aplicadas na sua manutenção que, com o Fundef, foi transferida para elevar o percentual de subvinculação em benefício do ensino fundamental

Marcos Edgar Bassi. Inconsistências na fórmula de repasse de recursos...

Mesmo que ocorra melhor eficiência e fluidez na utilização do novo percentual de subvinculação, a reorientação do financiamento da educação não altera os atuais patamares de recursos já aplicados, ou seja, não há recursos novos. O aumento que sustenta essa posição da política educacional governamental no aspecto financeiro é que os recursos arrecadados são suficientes para atender as necessidades educacionais. Deve-se ressaltar, ainda, que os próprios trabalhadores em educação e suas entidades representativas não foram consultados a respeito das medidas implantadas.

O aspecto mais frágil e contraditório desta fórmula de financiamento da educação é que a responsabilidade pela complementação financeira do Governo Federal depende da suas disponibilidades orçamentárias comandadas pela política fiscal e monetária⁴, cuja contraface é o maior comprometimento das receitas estaduais e municipais aplicadas no ensino.

Pode-se juntar a esta postura do Governo Federal o questionamento à vinculação. A flexibilização ou simples supressão da vinculação encontra muitos defensores na área econômica que argumentam a necessidade da maior liberdade na alocação do orçamento público. Porém, isto sujeitaria ainda mais a política educacional ao desempenho orçamentário e, em última instância, à política fiscal e econômica. Ao nosso ver, ao contrário, é comprometedor

⁴ O Governo Federal nunca cumpriria a lei que determina o cálculo do gasto-aluno ou do valor mínimo por aluno. Desde o início, esse indicador foi definido por Decreto Presidencial de acordo com as disponibilidades orçamentárias. Em 1998 e 1999, por exemplo, o valor por aluno/ano permaneceu em R\$ 315,00. Estimativa divulgada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação informou que enquanto o valor por aluno/ano para as primeiras séries do ensino fundamental urbano foi decretado em R\$ 627,26 o cálculo realizado a partir da fórmula prevista em lei chegava a R\$ 954,42. As sucessivas diferenças entre o valor decretado e o que resultaria da aplicação da fórmula legal indica que o Governo Federal deixou de destinar perto de R\$ 25 bilhões ao Fundef entre 1998 e 2006.

EDUCAÇÃO: Teoria e Prática – V.14, nº 26, jan.-jun.-2006, p.155-177.

submeter os recursos destinados as áreas sociais aos humores e diretrizes da economia. Nos tristes períodos ditatoriais brasileiros, a vinculação foi suprimida e, conseqüentemente, reduziram-se os recursos financeiros para o ensino. Tal postura submete a área educacional a uma perspectiva economicista.

Concorrendo com a fórmula implementada pelo Governo Federal, desenvolve-se a do custo-aluno-qualidade (CAQ), uma outra forma de tratamento dos custos educacionais. Trata-se de uma metodologia de cálculo de custo-aluno que procura vincular diretamente os recursos financeiros públicos para a consecução de objetivos educacionais qualitativos e mensuráveis. Em outras palavras, nesta modalidade, a qualidade de ensino poderia ser buscada planejadamente na adequação da composição, da ordem e da importância dos insumos e custos a cada nova conjuntura sócio-econômica e educacional.

O CAQ, conceito de custo-aluno próximo dos estudos clássicos sobre custos educacionais, foi desenvolvido no Fórum Permanente do Magistério de Educação Básica (Fórum), instituído em 1994, no âmbito da Conferência Nacional de Educação para Todos. Compunham o Fórum representantes do Governo Federal e dos órgãos sindicais dos trabalhadores em educação, especialistas e pesquisadores.

Na argumentação desenvolvida pelo Fórum para justificar a associação do custo-aluno com a qualidade educacional, a fórmula deve estar ancorada na realização de um "Projeto de Nação". Tal projeto deve ser direcionado pela "ordem democrática" que, por sua vez, passa pela extensão da justiça social à toda a população. Assim, a "ordem democrática" constitui o "ambiente adequado e imprescindível" em que se desenrolam o desenvolvimento, a competitividade e a equidade interna do país. Para a consecução deste projeto nacional há que se "lutar para a universalização do acesso, para a ampliação da Marcos Edgar Bassi. Inconsistências na fórmula de repasse de recursos...

permanência na escola e elevação das taxas de sucesso escolar” (FÓRUM, 1995, 6).

A composição dos insumos que integram o CAQ ficou limitada ao cálculo dos custos realizados na unidade escolar. Não foram levados em conta os custos que incidem na manutenção dos órgãos administrativos da gestão central do sistema de ensino (FÓRUM, 1995, 7). O Fórum entendia que o dimensionamento dos custos do sistema caberia à reforma administrativa que a esfera de governo responsável deveria promover naqueles escalões. Posteriormente, rateados pela totalidade de alunos matriculados, tais custos do sistema seriam somados ao resultado final.

O Quadro 1, a seguir, reproduz a classificação dos insumos educacionais e respectivos custos, colocando-os em ordem de prioridade, com os relativos percentuais de incidência, e em campos semânticos próprios em relação de importância à realização do ensino, conforme consta na proposta de CAQ desenvolvida pelo Fórum.

Quadro 1 - Custo-aluno-Qualidade – Ordem de relevância dos insumos

Ordem	Natureza	Especificação	Detalhamento	%
1.º	Pessoal	Professores	Salários e encargos	54,4
2.º			Capacitação	10,0
3.º		Especialistas	Salários e encargos	5,6
4.º			Capacitação	1,4
5.º		Administrativo	Salários e encargos	4,6
6.º			Capacitação	4,0
7.º	Infraestrutura	Material de Consumo	Material Didático	6,0
8.º		Obras e Instalações	Instalações	5,0
9.º		Equip. e Mat. Perm.	Material Permanente	3,0
10.º		Material de Consumo	Material de Apoio	2,0
11.º	Gestão	Material de Consumo	Material de Escritório	1,0
12.º		Obras e Instalações	Dependências Administrativas	1,0
13.º		Equip. e Mat. Perm.	Mobiliário, Equipamentos	1,0
14.º		Serviço de Terceiros	Pessoa Física e Jurídica	1,0
		Total		100,0

Fonte: Fórum Permanente do Magistério de Educação Básica (1995: 12).

Esta classificação, segundo o Fórum, expressaria no momento da sua formulação a melhor composição no significado da qualidade. A realização dos investimentos mensurados, conforme aparecem percentualmente dispostos no quadro, concretizaria, hipoteticamente, o CAQ.

Na elaboração do quadro acima houve alguns condicionantes. Primeiro, considerou-se a importância dos dois polos do financiamento. Do lado da arrecadação pesavam os limites das disponibilidades orçamentárias e do lado da alocação pesava o Piso Salarial Nacional Profissional dos professores, acordado no Fórum pelo valor de R\$ 500,00⁵. Em segundo lugar, observou-se certos percentuais de destinação dos recursos, como o de 80% dos recursos destinados para salários e encargos, 60% dos quais com pessoal docente, e os demais 20% para outras despesas.

Aqui, parece apresentar-se uma contradição. A determinação dos percentuais dos recursos acima defronta-se com a determinação de um piso salarial. Ou seja, se o piso salarial estimado assume a condição de prioridade dentro do percentual da massa salarial, e isto, por si só, já determina um montante considerável de recursos, será somente em função de seu atendimento que os outros insumos poderão ser dimensionados. Portanto, parece de difícil realização a determinação percentual sem que isto implique em prejuízo de alguns insumos. De uma forma ou de outra, isto nos leva a discutir a necessidade de se reivindicar mais verbas para o ensino, se se quiser realizar a associação do custo-aluno com o objetivo da qualidade do ensino. No final das contas, a essência da proposta é associar os recursos a uma melhor qualidade esperada.

Deve-se, ainda, levantar outras críticas. A metodologia pode implicar numa espécie de "camisa de força" e desestimular à aplicação da fórmula pela possível

⁵ Valores correntes no ano de 1995.

Marcos Edgar Bassi. Inconsistências na fórmula de repasse de recursos...

inflexibilidade diante de diferentes realidades educacionais. O CAQ precisa ser posto em prática para constatar a operacionalidade e viabilidade da proposta. Muito embora o CAQ apresente esses limites, compreendo-o conceitualmente suficiente pelas seguintes razões: a metodologia de cálculo de custo-aluno para o ensino público retoma, ao mesmo tempo em que coloca em evidência, a importância de se discutir os custos educacionais; submete sua adoção a um amplo projeto político-social de nação; a metodologia foi elaborada em meio a discussões coletivas e envolveu educadores ligados a órgãos de representação docente, especialistas, dirigentes e membros do Governo.

Cumprido ressaltar que a implementação de um ou outro modelo implica em compromissos diferentes no tratamento dos custos educacionais. Enquanto o custo-aluno submete às necessidades educacionais ao predomínio da área econômica e das disponibilidades orçamentárias, o CAQ procura ponderar as duas pontas do sistema educacional, ao confrontar a capacidade de geração e alocação de recursos financeiros com os custos reais dos insumos envolvidos diretamente com o ato pedagógico gerados na unidade escolar.

Por essas razões, entendo ser o CAQ o parâmetro conceitual de custos adequado para analisar o modelo de alocação de recursos às unidades escolares no Estado de Minas Gerais.

As inconsistências do modelo educacional mineiro de descentralização financeira

Antes de proceder à análise proposta neste artigo, convém expor um breve relato da política educacional implementada no Estado de Minas Gerais durante o período de 1991 a 1994.

Segundo consta nos documentos e diagnósticos examinados, a reforma educacional mineira, neste contexto,

EDUCAÇÃO: Teoria e Prática – V.14, nº 26, jan.-jun.-2006, p.155-177.

seguiu uma orientação descentralizadora e reuniu medidas afirmadas como promotoras da autonomia da escola. Tal orientação é corolária do diagnóstico que identificava a ineficiência do sistema de ensino causada por um modelo de Estado também considerado ineficiente, há algum tempo incapaz de gerenciar as políticas públicas sociais. No contexto político e econômico brasileiro do período, esta interpretação provinha da preponderância de orientações neoliberais de gestão do Estado, as quais protagonizaram a reforma do setor público de modo a reduzir os gastos sociais e permitir a instalação de regras competitivas de mercado e o livre funcionamento da economia (SADER; GENTILI, 1996).

O diagnóstico da ineficiência do sistema público de ensino, segundo os documentos oficiais, era atribuído, em parte substancial, à gestão centralizada e excessivamente burocrática, ao desperdício dos recursos arrecadados, à sua pulverização por dentro da máquina administrativa e à sua má alocação. Tal situação, no entender dos dirigentes, favorecia as práticas de clientelismo, conservadorismo e corporativismo. A ineficiência também se traduzia no difícil fluxo de alunos ao longo do ensino fundamental, na medida em que grande parte deles permanecia muito além do tempo necessário à conclusão do ensino. A conjunção destes fatores, segundo o diagnóstico, levavam à degeneração e à baixa qualidade do ensino⁶ (EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1993; MINAS GERAIS, 1994)

A responsabilidade da rede estadual com relação ao ensino fundamental compreendia 6.500 escolas, atendendo perto de 3,3 milhões de alunos, com 124.700 professores

⁶ Não é suficiente explicar a baixa qualidade do ensino apenas como o resultado de uma forma inadequada de gestão da escola pública. Ao manter o foco nesta única direção desconsidera-se a complexidade do processo de ensino-aprendizagem, não menos importante para a melhoria da qualidade.

Marcos Edgar Bassi. Inconsistências na fórmula de repasse de recursos...

(EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1993: 14). A ineficiência e baixa qualidade era demonstrada no fluxo dos alunos.

De cada 1.000 crianças que ingressam no primeiro ano do primeiro grau apenas (2,4%) o concluem após oito anos, sem nenhuma repetência. Apenas 392 (39,2%) o concluem sem ter repetido ou com alguma repetência. Os que concluem o ensino fundamental gastam, em média, quase 12 anos na escola, em vez dos oito previstos em lei (EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1993, 15).

Assim, a redução significativa das taxas de repetência e de evasão se punha com um dos indicadores da melhoria da qualidade do ensino. Como isto era compreendido como sendo um problema de ineficiência da gestão até então centralizada, concebeu-se que a estratégia mais adequada para reverter o problema passava pela implementação de uma política de descentralização. As intenções anunciadas convergiam para a valorização da escola através de sua autonomia, o elemento principal da reforma educacional.

Cinco prioridades foram definidas como elementos dinamizadores da perspectiva de imprimir eficiência e qualidade ao ensino nos termos esperados:

*A autonomia da escola;
O fortalecimento da direção da escola, exercida através de formas democráticas de gestão;
A valorização do profissional da educação;
A avaliação do ensino e da escola;
A integração com os municípios (MINAS GERAIS, 1995a: 3).*

A autonomia da escola, enfatizada como a principal prioridade, é compreendida nos aspectos administrativo, financeiro e pedagógico. A autonomia administrativa corresponderia à transferência à escola de responsabilidades quanto a vida funcional do pessoal docente e não docente que ali atuaria, antes mantida pelas Delegacias Regionais de Ensino. A autonomia financeira fora entendida como a transferência de um determinado volume de recursos às escolas através das Caixas

Escolares⁷. Sua administração seria deixada a cargo e responsabilidade dos próprios usuários e integrantes da unidade escolar, acreditando-se que estes possuiriam maiores condições de resolver os problemas que dissessem respeito à manutenção e gestão da escola. Por autonomia pedagógica, apontado como o ponto culminante da reforma educacional, os protagonistas da proposta esperavam que a comunidade escolar pudesse, futuramente, deliberar sobre o “próprio calendário, definir os métodos e técnicas de ensino, os recursos didáticos, bem como as formas de avaliação e enturmação (respeitando, é claro,) os padrões básicos da educação e as exigências legais quanto ao número de dias letivos”. A gestão democrática, com a eleição de colegiados e de diretores e diretoras, completaria a busca da autonomia escolar e da participação da comunidade na gestão da escola (MINAS GERAIS, 1994, 21).

A autonomia financeira das escolas seria assegurada, segundo os protagonistas da política educacional e os documentos obtidos, por meio de duas modalidades de transferência de recursos financeiros. O que as diferencia é a característica dos recursos serem vinculados ou não vinculados. No primeiro caso, a aplicação da receita transferida é pré-definida em despesas com reformas e reparos, projetos apresentados à Secretaria de Educação, aquisição de móveis e equipamentos, de material pedagógico e merenda escolar, entre outros. A outra modalidade, de recursos não vinculados, não define previamente a destinação, conferindo ao Colegiado Escolar a decisão sobre as prioridades de sua aplicação (MINAS GERAIS, 1995a).

Examinei o comportamento da modalidade dos recursos não vinculados, cuja fonte de receita provinha da

⁷ Caixa Escolar é um entidade jurídica privada constituída por membros da comunidade escolar responsável pela gestão e aplicação de recursos financeiros coletados ou recebidos pela escola. Marcos Edgar Bassi. Inconsistências na fórmula de repasse de recursos...

Quota Estadual do Salário Educação (QESE) e movimentava um volume de recursos significativamente superior ao da modalidade vinculada. A sua distribuição era definida pelo estabelecimento de um *per capita* calculado pela divisão da disponibilidade orçamentária desta fonte pelo total de matrícula do ensino fundamental. O montante enviado efetivamente às escolas é obtido pela multiplicação do valor unitário do *per capita* pelo número de alunos matriculados na unidade escolar. Estas características identificam a fórmula do *per capita* diretamente com o modelo de gasto-aluno adotado anos depois pelo Governo Federal, quando da implementação do Fundef, conforme visto anteriormente. A utilização da QESE decorria do fato da receita proveniente da vinculação estar totalmente comprometida com o custeio de pessoal e da máquina administrativa.

Cabe aqui uma breve consideração sobre o entendimento de autonomia financeira, estabelecido em Decreto Estadual e em Resolução da Secretaria da Educação, quanto a deliberação dos recursos financeiros transferidos às escolas. Nesses documentos, a participação do Colegiado Escolar na decisão sobre os gastos parece apenas referendar as decisões do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), costumeira e formalmente elaborado pelo corpo administrativo. Corroborando este aspecto o conjunto de competências que são delegadas ao Colegiado Escolar e que indicam a sua real participação, pois em nenhum dos 26 itens que compõem a relação de competências deste órgão nota-se a atribuição de elaboração do PDE ou de contribuição para tal. Conquanto não se queira repetir aqui todos os itens, é interessante atentar para o sentido do que expressam. Em sua maioria, eles indicam a competência para "avaliar", "aprovar", "manifestar-se", "tomar conhecimento", "propor", "recomendar" e "referendar". Apenas três deles se referem a deliberação, entretanto, somente sobre "recursos e representações" impetrados por membros do corpo docente

EDUCAÇÃO: Teoria e Prática – V.14, nº 26, jan.-jun.-2006, p.155-177.

e discente, sobre a participação em atividades culturais e esportivas e sobre problemas de rendimento, indisciplina e frequência dos alunos (MINAS GERAIS, 1995b, Anexo 1, p. 24-31). A primeira impressão que emerge dessa constatação é que por trás do discurso da autonomia escolar estabelecia-se uma forma de convidar à comunidade à assumir tarefas que antes eram da competência do próprio Estado. Sob o argumento da descentralização e da autonomia transferia-se tarefas burocráticas pouco ou nada relacionadas com a tomada de decisões sobre os rumos da unidade escolar, não condizentes com a propalada democratização da gestão. É mais apropriado falar então em transferir aos usuários parte da responsabilidade pela melhoria da eficiência e da produtividade do sistema, de modo semelhante ao que Vitor Henrique Paro (1995) identificou ao examinar os condicionantes da participação da comunidade na escola pública.

O exame dos dados orçamentários sobre a aplicação dos recursos vinculados, e, sobre a transferência de recursos às unidades escolares, coloca em evidência a inconsistência prática do modelo que afirma o objetivo da melhoria da qualidade do ensino. A Tabela 1, a seguir, mostra o volume financeiro e o respectivo percentual de vinculação da receita de impostos aplicada no ensino.

Tabela 1 - Governo do Estado de Minas Gerais - Receita total de impostos e transferências e receita aplicada na educação - 1990-1994

Em US\$ 1.00

Discriminação	1990	1991	1992	1993	1994
RECEITA TOTAL	1.241.570.316	950.980.417	825.679.483	663.292.691	2.709.966.658
Receita Aplicada na Educação	482.388.831	313.775.098	289.497.166	234.506.499	920.206.833
% Aplicado na Educação	38,85	32,99	35,06	35,35	33,96

Fonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais. Superintendência de Planejamento e Coordenação

Referência monetária: valor do dólar (oficial-venda)

*1990 - US\$ 1.00 = Cr\$ 170,06

*1991 - US\$ 1.00 = Cr\$ 1.068,80

*1992 - US\$ 1.00 = Cr\$ 12.387,50

*1993 - US\$ 1.00 = CR\$ 326.105

*1994 - US\$ 1.00 = R\$ 0.8460

Marcos Lúcia Bassi, inconsistências na fórmula de repasse de recursos...

A evolução dos valores dolarizados mostra uma queda progressiva e significativa até 1993. Salta aos olhos a recuperação expressiva dos valores em 1994, porém isso não significa que houve uma avalanche de recursos financeiros. Neste ano, a política econômica, fiscal e monetária que sustentou o implantação do Plano Real e reduziu a inflação foi acompanhada de uma medida cambial que elevou artificialmente a moeda brasileira em relação ao dólar americano. Esse artifício pode ser constatado ao se comparar a paridade das moedas na parte inferior da tabela. Nota-se, pela série histórica, que sempre foram necessárias várias unidades monetárias da moeda brasileira para se equiparar a um dólar. A política cambial artificial em 1994 fez com que um dólar passasse a equivaler menos que um real⁸! De qualquer modo, os elevados patamares de inflação prevalentes no período impedem uma análise adequada da evolução dos recursos. Ainda assim, os percentuais de vinculação informados na Tabela 1 apontam para o cumprimento da determinação estabelecida na Constituição, na medida em que foram sempre superiores ao patamar mínimo de 25% da receita total de impostos e transferências. Apesar disso, o percentual de aplicação na educação no período, descontado o ano de 1994, oscilou de modo decrescente, o que aponta para a queda do montante de recursos financeiros.

Contudo, este volume de receita está quase totalmente comprometido em despesas de responsabilidade da Secretaria de Educação, o que atesta o grau de centralização do financiamento da educação. Tomando como referência o detalhamento das despesas realizadas com a receita proveniente da vinculação aplicada na

⁸ A medida visava facilitar a importação de produtos de consumo baratos e assim reduzir a pressão sobre os preços, o que contribuiu para controlar a inflação.

educação em 1994 (Tabela 2, a seguir), constata-se que perto de 92% foram utilizados em despesas com pessoal (Pessoal e Obrigações Patronais e com Inativos do Magistério). As demais despesas suprem Outros Elementos de custeio administrativo da máquina pública e um percentual em torno de 1,7% foram destinados à modalidade de Transferência de recursos na modalidade vinculada.

Tabela 2 - Despesa com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - 1994 (Quadro Resumido).

Em US\$ 1.00

Elementos de Despesa	Valor	%
Pessoal e Obrigações Patronais	639.320.290	69,5
Inativos Magistério (Aposentadorias e Pensões)	204.425.248	22,2
Outros Elementos	60.459.774	6,6
Transferências	16.001.521	1,7
TOTAL GERAL	920.206.833	100,0

Fonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais. Superintendência de Planejamento e Coordenação
Moeda: US\$ 1.00 = R\$ 0,8460 (1994).

Mesmo sem dispor de informações a respeito das despesas nos anos precedentes, pode-se supor que este comportamento seja semelhante. Se dermos créditos a esses números, a Secretaria Estadual de Educação não dispunha de recursos gerados pela vinculação suficientes para viabilizar a autonomia da escola em função do grau de comprometimento alcançado. Uma das alternativas que exigiria um grande esforço dos órgãos públicos seria suprir com outra fonte do orçamento estadual, e não mais com as receitas da vinculação, as despesas com as aposentadorias e pensões. Sob esta hipótese, um volume substancial de recursos seria disponibilizado para aplicação direta em despesas associadas ao ensino.

Diante deste grau de comprometimento, a viabilidade da autonomia financeira das unidades escolares contou com a transferência de recursos gerados pela QESE na modalidade não vinculada, ficando, neste caso, à disposição do Colegiado Escolar para ser despendida em manutenção e custeio de acordo com a sua decisão.

A Tabela 3, abaixo, compara dados financeiros das transferências não vinculadas à receita aplicada proveniente da vinculação.

Tabela 3 - Transferência de recursos financeiros às Escolas Estaduais comparada à receita aplicada - 1991 - 1994

Em US\$ 1.00

Ano	Nº de Alunos	Transferência	Receita aplicada	Total Aplicado	
		A	B	C = (A+B)	A/C
		US\$	US\$	US\$	%
1991	3.144.022	10.693.482	313.775.098	324.468.580	3,29
1992	3.163.000	14.416.144	289.497.166	303.913.309	4,74
1993	3.182.908	25.682.433	234.506.499	260.188.931	9,87
1994	3.202.121	30.292.763	920.206.833	950.499.596	3,18

Fonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais. Diretoria de Suprimento Escolar.
Referência monetária: valor do dólar (oficial-venda)
*1990 - US\$ 1.00 = Cr\$ 170,06
*1991 - US\$ 1.00 = Cr\$ 1.068,80
*1992 - US\$ 1.00 = Cr\$ 12.387,50
*1993 - US\$ 1.00 = Cr\$ 326.105
*1994 - US\$ 1.00 = R\$ 0.8460

O desempenho das receitas transferidas especificamente à autonomia financeira das escolas cresceu duas vezes e meia até 1993, correspondente a quase 10% de todos os recursos aplicados no ensino. Porém, apesar do crescimento do valor absoluto ter alcançado pouco mais de US\$ 30 milhões em 1994, houve recuo para o menor percentual de aplicação. Nesse caso, é preciso lembrar o efeito artificial do câmbio sobre a moeda brasileira. Diante da sobrevalorização do real em relação ao dólar, pode-se deduzir que houve efetiva diminuição de recursos destinados à autonomia financeira no último ano. Feita a conversão dos valores em dólares para reais e dividindo o

EDUCAÇÃO: Teoria e Prática – V.14, nº 26, jan.-jun.-2006, p.155-177.

resultado pelo número de alunos o *per capita* chegava a R\$ 8,00 aluno/ano⁹.

Não dispomos de dados sobre a repercussão desta política de transferência de recursos na melhoria da qualidade de ensino, contudo pode-se hipotetizar que a irregularidade das transferências dos recursos não vinculados, sujeita a variações na disponibilidade orçamentária com volume abaixo de 5% da receita total aplicada em três dos quatro anos examinados, produziu impacto pouco significativo na qualidade. Ao lado do comprometimento de mais de 90% da receita vinculada com despesas de pessoal, com aposentadorias e pensões pode-se afirmar a inconsistência prática do modelo *per capita* para produzir alterações na qualidade do ensino, determinada, em última instância, pela insuficiência dos recursos.

Desse ponto em diante, recupero o CAQ para assinalar também a inconsistência conceitual do modelo de repasse de recursos às escolas. O repasse não se baseia em estudos sobre os custos educacionais que considerem a diversidade de situações escolares. O cálculo de um *per capita* decorrente da divisão da disponibilidade orçamentária pelo número de alunos matriculados, desconsidera a influência de diversos fatores intervenientes no ato educacional. Como assinalo acima, submeter os parques recursos do *per capita* à deliberação do Colegiado Escolar atenderia mais ao objetivo de empregar eficiência e produtividade do sistema do que melhorar a qualidade do ensino no aspecto da aprendizagem, afastando o órgão central desta função.

Como alternativa ao repasse de um *per capita*, o CAQ poderia ser dimensionado para propor a determinação

⁹ Os técnicos do departamento responsável pelo repasse informaram que o valor *per capita*, repassado em parcelas trimestrais, alcançou cerca de R\$ 6,00 por aluno/ano, em 1995. Marcos Edgar Bassi. Inconsistências na fórmula de repasse de recursos...

de um parâmetro de insumos e de custos locais que se ancorasse em um esforço planejado em direção à melhoria da qualidade. Ao mesmo tempo, não desconheceria o limite imposto pelo orçamento, uma vez que pondera esta realidade ao projetar esforços de receita. Isto também possui implicações para a eficiência e racionalidade dos recursos investidos, já que envolveria os interessados diretamente no ensino e, por extensão, a sociedade, em objetivos e indicadores qualitativos mensuráveis. Condição que a proposta unilateral do repasse pelo *per capita* nos moldes do gasto-aluno não é capaz de refletir.

O que o exame da reforma da educação em Minas Gerais revela, por meio das inconsistências do modelo de repasse de recursos às unidades escolares da rede estadual, é a insuficiência dos recursos para as propaladas autonomia da escola e melhoria da qualidade do ensino. O exame das disponibilidades orçamentárias e financeiras da vinculação corrobora esta conclusão. O modelo de transferência financeira pelo *per capita* depende das disponibilidades de orçamento que, em última instância, ressentiu-se da política econômica mais geral.

Finalmente, a despeito de levantar objeções críticas ao modelo mineiro, considero a democratização da gestão do ensino e a autonomia da escola como medidas promissoras e importantes, mas insuficientes em direção à recuperação da qualidade deste serviço público. Acredito, porém, que tal direção deve vir acompanhada de uma política mais abrangente de reformas e mudanças nos campos social e econômico. Esse caminho não pode significar ou implicar em risco de afastamento do Estado de suas responsabilidades quanto à oferta de um ensino público de qualidade extensivo à toda a população.

Portanto, é preciso desenvolver um processo descentralizador que contribua na configuração de uma sociedade civil organizada e participativa que, dispondo de instrumentos de controle social do papel do Estado, possa

EDUCAÇÃO: Teoria e Prática – V.14, nº 26, jan.-jun.-2006, p.155-177.

constituir uma organização social democrática, justa e não excludente.

Referências:

APEOESP. Conceito de custo-aluno para a CNTE. *IN: Encontro estadual de formação*, mar. 23 mar. 1996. Mimeo.

BASSI, Marcos Edgar. *Política educacional e descentralização: uma crítica a partir da análise da descentralização financeira dos recursos públicos enviados às escolas no Estado de Minas Gerais*. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Estudos Pós Graduados em Educação: História e Filosofia da Educação, PUC, São Paulo, 1996. 106 p.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 14*, de 12 de setembro de 1996. Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 1996.

BRASIL. *Lei nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996.

BRASIL. *Plano de desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério*. Brasília: MEC, 1995.

EDUCAÇÃO PARA TODOS. Minas mostra o caminho. *IN: Criança e adolescente: a prática dos direitos*. Brasília: UNICEF, 1993.

FÓRUM PERMANENTE DO MAGISTÉRIO DE EDUCAÇÃO BÁSICA. *Custo-aluno-qualidade*. Brasília, set. 1995. Mimeo.

GADOTTI, Moacir. *Escola cidadã*. 3 ed. São Paulo: Cortez.. (Coleção questões da nossa época, v. 24). 78 p.

MELCHIOR, J. C. de A.. *O Financiamento da educação no Brasil*. São Paulo: EPU, 1987. (Coleção Temas Básicos de Educação). 160 p.

Marcos Edgar Bassi. Inconsistências na fórmula de repasse de recursos...

_____. "Financiamento e orçamento da educação". IN: GADOTTI, Moacir e ROMÃO, José E. (orgs.) *Município e educação*. São Paulo: Cortez, 1993. 224 p.

MELLO, Ediruald de. Implicações do financiamento da educação na gestão democrática do ensino público de primeiro grau. *Em Aberto*, Brasília, ano 8, n. 42, abr/jun. 1989.

MINAS GERAIS - Secretaria do Estado da Educação. *A política educacional de Minas Gerais: prioridades, compromissos, ações*. Belo Horizonte, 1994.

MINAS GERAIS. Secretaria do Estado da Educação. *Projeto estruturante: educação básica de qualidade*. Belo Horizonte, mai. 1995a.

MINAS GERAIS. Secretaria do Estado da Educação. Superintendência de Administração da Rede Escolar. Diretoria de Suprimento Escolar. *Repasse de recursos para as escolas: critérios, mecanismos e tendências*. Belo Horizonte, 1995b.

PARO, Vítor Henrique. *Por dentro da escola pública*. São Paulo: Xamã, 1995. 335 p.

ROMÃO, José E. *Poder local e educação*. São Paulo: Cortez, 1992. 141 p.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo – as políticas sociais e o Estado Democrático*. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. 205 p.

Encaminhado em nov./2006

Aprovado em fev./2007

Marcos Edgar Bassi
Doutor em Educação pela PUC-SP
Pos-doutorando na FE-USP
Rua Topázio, 692 – Apto 33 - Aclimação
CEP: 04105-062 – São Paulo/ SP
E-mail: carolbas@terra.com.br
